

地方分権改革下における自治体独自政策の意味

ー 東京都内区市における独自政策の政策決定過程を通じて ー

(論文要旨)

2021 年 2 月

両 角 穰

我が国では 1990 年代以降断続的に地方分権改革が進められてきた。一連の分権改革は、公共サービスの水準を地方政府の政治行政過程において決定する契機となり、上乘せ、横出しの可否や程度は地方の政治行政の文脈で決まることになった。その結果、自治体は増大した事務・権限や裁量を生かした地域政策課題への対応が期待されることとなり、それは具体的には、自治体オリジナルの条例制定や施策展開として顕在化することとなる。そこで、本論文では地方分権改革が進展した 2000 年代以降の都市部の基礎自治体を対象として、自治体の裁量で政策の採否を決定できる独自政策を取り上げる。

自己決定権を高めた自治体の政策決定要因を知るには、その内部のメカニズムに注目することが必要となる。日本の地方自治制度は大統領制のバリエーションの 1 つと捉えうる二元代表制が採用されており、自治体の政策は首長と地方議会の 2 つの機関の相互作用を経て決定される。特に、自治体自らの裁量と判断により選択できる政策を採用する、しないの判断は、自治体内部の政治過程が大きく関わっていると考えられる。それでは、自治体独自の政策の採用や決定において、その決定過程はいかなるものであり、何が政策化を促進させているのだろうか。また、そこでの首長と議会の役割はどのようなものだろうか、そして、政策の違いは政策決定過程にいかなる差異をもたらしているのだろうか。さらには、地方分権改革下における自治体の独自政策は、いかなる意味を有しているのだろうかという疑問がわいてくる。本論文は、こうした疑問にこたえるべく、二元代表制に着目して自治体の独自政策の政策決定過程を分析する。そして、分析を通して地方分権改革と我が国の自治制度を考察するものである。

第 1 章では、先行研究を通して、これまでの地方自治研究が中央-地方関係論に偏ってきたことを確認する。また、二元代表制に着目した先行研究及び自治体の独自政策を取り扱った先行研究を概観する。これらを通じて「選好の強弱」と「議会の分散度」に着目し、首長と議会の「制度的権力」と「政治的権力」から独自政策の決定過程を分析する枠組みを提示する。同時に、これまでの先行研究では独自政策の意味が問われてこなかったことが指摘される。さらに、東京都内の区市の独自条例から独自政策の状況を概観し、1990 年代後半以降、多種多様な分野で独自政策が広がってきていることを確認する。その上で、政策の性質や与える影響の範囲等から分析対象とする政策を抽出する。分析対象は、「介護支援ボランティア制度」、「防犯カメラ設置・運用条例」、「公契約条例」、「公立小中学校の学校選択制」、「家庭ごみ収集有料化」の 5 政策である。また、対象独自政策の政策決定に関し自治体職員

の意識を確認したアンケート調査の分析結果を示す。

第2章から第6章では、抽出した5つの独自政策に関して、それぞれ複数の東京都内区市を取り上げて事例研究を行う。各章ごとに政策の概要を示した上で、独自政策アンケート調査結果も踏まえた着眼点に基づき事例対象自治体を選定する。そして、分析枠組みに沿って、特に、政策化の起点に誰がなっていたのか、首長と議会の関係が政策決定にどのような影響を及ぼしていたのか、政策決定過程の特徴はどのようなものであったかを政策ごとに確認し政策化の要因を分析する。

第7章では、横断的に独自政策を捉え直し、独自政策の政策決定要因とそのメカニズム及び独自政策の有する意味を考察する。その結果、独自政策の政策化を促進する共通の要因が自治体の政治アクターであることが明らかにされるとともに、その政策決定過程は政策ごとに様々であり、政策の違いや性格が政策決定過程を特徴づけることが明らかにされる。また、首長と議会が影響力を発揮する程度やその政策決定段階は、政策や自治体ごとの首長-議会関係で異なることが確認され、それぞれの場合の条件が首長-議会関係と両者の選好の強弱から説明される。そして、「首長の議会からの拘束の程度」が、首長、議会それぞれに本来付与された「制度的権力の制約の程度」を規定し、首長は、その制約の程度に応じて制度的権力を行使し議会に対することで政策帰結が決する」という独自政策の決定メカニズムが明らかにされる。

次に独自政策の特質を把握しその意味を考察するために、東京都内の区市の独自政策を「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」の2つの面から類型化し、類型ごとの政策決定過程の特徴が明らかにされる。その結果、類型ごとに政策決定過程に特徴があり、独自政策の性格が政策決定過程を規定することが確認される。さらに、独自政策の多くが「政策本来の効用」よりも政治アクターにとっての「政治的効用」にウエイトが置かれたものとなっており、国の影響が大きい「非独自」なものであることが示される。そして、独自政策は融合的自治制度を前提とした地方分権改革の象徴として理解できることが述べられる。さらに研究から導かれる論点として、地方分権改革を通して都市部自治体において二元代表制の重要性が高まり首長の影響力が一層増大していること、独自政策の現状は「新たな融合・分散システム」への転換と自治体の政治空間の拡大による帰結と捉え得ることの2点が提示される。

最後に、研究から導かれる政策的含意として、二元代表制が、独自政策の「政策本来の効用」からの乖離を増幅させる制度的特質を内包していることが指摘され、こうした制度の欠点を補う為に「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」の視点からの事後評価の徹底が提案される。また、今後、国地方の財政状況が悪化した場合に、現行の融合的自治制度が限界を迎える可能性が指摘され、その場合、一部に分離的な仕組みの構想が必要となり、より一層、好ましい独自政策のあり方が問われてくることが述べられる。

以上。